

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.809/2/V
DU 22 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Secrétaire d'État à la Fonction publique, adjoint au Ministre des Finances et du Développement durable, le 24 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « portant modification de l'arrêté royal du 2 août 2002 instituant un cycle d'évaluation dans les services publics fédéraux et dans le Ministère de la Défense », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Il ressort de l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les projets d'arrêté royal sont soumis à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence¹; les seuls cas dans lesquels une dispense peut être accordée pour cette obligation sont ceux appelés à être fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres², qui, à ce jour et en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, n'a pas été pris.

Le législateur a défini l'« évaluation d'incidence » comme étant « l'évaluation d'incidence des décisions sur le développement durable, c'est-à-dire la méthode permettant d'étudier les éventuels effets sociaux, économiques et environnementaux, ainsi que les effets sur les recettes et les dépenses de l'État, à court, à moyen et à long terme, en Belgique et à l'étranger, d'une politique proposée avant que la décision finale ne soit prise »³.

2. Le point 7 de la note au Conseil des ministres du 13 juillet 2012, qui a précédé l'adoption du projet est rédigé comme suit : « Le test EIDD ne s'applique pas car il s'agit d'un dossier ayant trait à l'autorégulation des autorités fédérales (statut personnel) ».

3. Ce texte peut se comprendre comme signifiant que, selon l'auteur du projet, il n'y aurait pas lieu de procéder à l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence.

Mais ce serait perdre de vue que, dès lors que l'arrêté royal autorisant pareille dispense n'a pas été adopté, cet examen préalable est requis pour tous les arrêtés royaux, et donc aussi pour le projet à l'examen.

¹ L'article 19/1, § 2, de cette loi du 5 mai 1997 charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de cet examen préalable. À ce jour, aucun arrêté ayant pareil objet n'a été publié au *Moniteur belge*.

² Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997.

³ Article 2, 9^o, de la loi du 5 mai 1997.

4. Si cependant il signifie que l'examen préalable a eu lieu et qu'au terme de celui-ci, il n'est pas nécessaire de réaliser une évaluation d'incidence, il y aurait lieu de compléter le préambule par un visa rédigé comme suit :

« Vu l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence, concluant qu'une évaluation d'incidence n'est pas requise ».

L'attention de l'auteur du projet est toutefois attirée sur la fragilité de la motivation utilisée à cet effet. On ne saurait en effet exclure qu'en soi un arrêté concernant « l'autorégulation de l'autorité fédérale » puisse provoquer des « effets sociaux, économiques et environnementaux, ainsi que [d]es effets sur les recettes et les dépenses de l'État, à court, à moyen et à long terme, en Belgique et à l'étranger » au sens de l'article 2, 9°, de la loi du 5 mai 1997.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution. Dans la mesure où le projet porte également sur les membres du personnel engagés dans les liens d'un contrat de travail, il trouve également son fondement juridique dans l'article 4, § 2, 1°, de la loi du 22 juillet 1993 'portant certaines mesures en matière de fonction publique', selon lequel le Roi règle notamment les conditions de travail de ces agents.

Partant, il y a lieu d'ajouter au préambule du projet un alinéa qui mentionnera cet article et d'omettre le visa relatif à l'arrêté royal du 2 octobre 1937, qui n'est ni modifié ni abrogé par le projet.

2. Il y a lieu d'ajouter un alinéa qui mentionnera l'accord du Ministre du Budget.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Il faut compléter la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet examiné par l'historique de la disposition modifiée⁴.

Article 2

Le projet fait référence à une période ininterrompue de « trente jours ouvrables ».

Cette dernière notion ne recevant aucune qualification juridique précise et l'arrêté ayant vocation à s'appliquer dans des contextes dans lesquels la notion de jour ouvrable peut varier, il conviendrait de la définir.

Article 4

Il y a lieu d'écrire, dans la version française, conformément au texte modifié « rapport d'évaluation descriptive » au lieu de « rapport d'évaluation descriptif ».

Dans la version néerlandaise, il est préférable d'écrire « beschrijvende-evaluatieverslag » au lieu de « beschrijvend evaluatieverslag ». Cette dernière observation vaut aussi pour l'article 19 en projet (article 7 du projet).

Article 7

Afin d'éviter un contentieux qui risque d'être abondant, il serait prudent de compléter le texte de l'article 19 en projet par l'indication des différents critères mis en œuvre en vue d'attribuer à l'agent évalué l'une ou l'autre des diverses mentions possibles.

À cet égard, l'auteur du projet peut opportunément s'inspirer des développements consacrés à cette question dans le rapport au Roi.

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 113 à 115.

Articles 12 et 13

1. Les articles 12 et 13, lus ensemble, laissent incertaine la situation juridique et, singulièrement, la durée des procédures d'évaluation introduites entre le jour de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet dans son ensemble, soit le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*, et celui, un an plus tard, de son article 2.

2. Suivant la recommandation n° 156 du code de légistique, lorsque l'entrée en vigueur est fixée à une date déterminée (comme en l'espèce, par exemple, « le premier jour du mois qui suit celui de la publication [du présent arrêté] au *Moniteur belge* »), il faut veiller « à ce que la publication au *Moniteur belge* soit effectuée à temps, c'est-à-dire au moins dix jours avant la date d'entrée en vigueur prévue, de telle sorte que les personnes concernées ne perdent pas le bénéfice du délai de dix jours dont elles disposent normalement pour prendre connaissance de l'acte et s'y conformer » ⁵.

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 156.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	M. PÂQUES,	
Madame	A. WEYEMBERGH,	assesseurs de la section de législation,
Monsieur	Chr. BEHRENDT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur Y. DELVAL, auditeur.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.809/2/V
VAN 22 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 24 juli 2012 door de Staatssecretaris voor Ambtenarenzaken, toegevoegd aan de Minister van Financiën en Duurzame Ontwikkeling verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit “houdende wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 tot invoering van een evaluatiecyclus in de federale overheidsdiensten en in het Ministerie van Defensie ”, heeft het volgende advies gegeven:

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Uit artikel 19/1, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ volgt dat ontwerpen van koninklijk besluit aanleiding moeten geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren¹; de enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke moeten worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad², welk besluit bij de huidige stand van de teksten die in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt zijn, nog niet uitgevaardigd is.

De wetgever heeft de “effectbeoordeling” gedefinieerd als “duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling, zijnde de methode voor het bestuderen van mogelijke sociale, economische en leefmilieueffecten, alsmede de effecten op de inkomsten en de uitgaven van de Staat, van een voorgesteld beleid op korte, middellange en lange termijn in en buiten België vooraleer de uiteindelijke beslissing wordt genomen”³.

2. Punt 7 van de nota aan de Ministerraad van 13 juli 2012 die aan de goedkeuring van het ontwerp voorafgaat, luidt als volgt: “De DOEB-test is niet van toepassing want het gaat om een dossier dat betrekking heeft op de autoregulering van de federale overheid (personeelsstatuut)”.

3. Deze tekst kan aldus worden opgevat dat volgens de steller van het ontwerp de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren niet vooraf dient te worden onderzocht.

Aldus zou evenwel worden voorbijgegaan aan het feit dat het koninklijk besluit waarbij van die verplichting kan worden afgeweken niet is aangenomen, zodat dit

¹ Bij artikel 19/1, § 2, van de wet van 5 mei 1997 wordt de Koning ermee belast dat voorafgaand onderzoek te regelen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Tot op heden is nog geen besluit met een dergelijk onderwerp in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

² Artikel 19/1, § 1, tweede lid, van de wet van 5 mei 1997.

³ Artikel 2, 9°, van de wet van 5 mei 1997.

voorafgaand onderzoek moet worden gedaan voor alle koninklijke besluiten, en dus ook voor het voorliggende ontwerp.

4. Indien deze tekst evenwel betekent dat het voorafgaand onderzoek heeft plaatsgehad en dat na afloop daarvan gebleken is dat een effectbeoordeling onnodig is, moet de aanhef van het ontwerp worden aangevuld met een als volgt gesteld lid:

“Gelet op het voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren, waarbij besloten is dat een effectbeoordeling niet vereist is”.

De steller van het ontwerp wordt er echter op gewezen dat de daartoe aangevoerde motivering wankel is. Er valt immers niet uit te sluiten dat een besluit dat “betrekking heeft op de autoregulering van de federale overheid” als dusdanig “sociale, economische en leefmilieueffecten, alsmede [...] effecten op de inkomsten en de uitgaven van de Staat, op korte, middellange en lange termijn in en buiten België” in de zin van artikel 2, 9°, van de wet van 5 mei 1997 kan hebben.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Het ontworpen besluit vindt zijn rechtsgrond in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet. In zoverre het ontwerp ook betrekking heeft op de personeelsleden die in dienst zijn genomen op basis van een arbeidsovereenkomst, vindt het tevens rechtsgrond in artikel 4, § 2, 1°, van de wet van 22 juli 1993 ‘houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken’, luidens welk de Koning inzonderheid de arbeidsvoorwaarden van deze ambtenaren kan bepalen.

In de aanhef van het ontwerp moet derhalve een lid worden toegevoegd waarin dit artikel wordt vermeld en moet de aanhefverwijzing betreffende het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, dat gewijzigd noch afgeschaft wordt door het ontwerp, worden weggelaten.

2. Er moet een lid worden toegevoegd waarin melding wordt gemaakt van de akkoordbevinding van de minister van Begroting.

DISPOSITIEF

Artikel 1

De inleidende zin van artikel 1 van het voorliggende ontwerp moet worden aangevuld met de ontstaansgeschiedenis van de gewijzigde bepaling⁴.

Artikel 2

In het ontwerp wordt verwezen naar een ononderbroken periode van “dertig werkdagen”.

Aangezien dit begrip in juridisch opzicht nergens duidelijk omschreven wordt en het besluit bestemd is om te worden toegepast in contexten waarin het begrip werkdag kan verschillen, zou het moeten worden gedefinieerd.

Artikel 4

Zoals in de gewijzigde tekst moet in de Franse versie “rapport d’évaluation descriptive” worden geschreven in plaats van “rapport d’évaluation descriptif”.

Het zou beter zijn in de Nederlandse versie “beschrijvende-evaluatieverslag” te schrijven in plaats van “beschrijvend evaluatieverslag”. Deze laatste opmerking geldt ook voor het ontworpen artikel 19 (artikel 7 van het ontwerp).

Artikel 7

Teneinde de dreiging van talrijke geschillen af te wenden, is het raadzaam te tekst van het ontworpen artikel 19 aan te vullen met de vermelding van de verschillende criteria die worden toegepast om de geëvalueerde ambtenaar deze of gene mogelijke vermelding toe te kennen.

De steller van het ontwerp kan hiervoor voortbouwen op de toelichtingen betreffende deze aangelegenheid in het verslag aan de Koning.

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 113 tot 115.

Artikelen 12 en 13

1. De artikelen 12 en 13, in onderling verband gelezen, laten onzekerheid bestaan betreffende de rechtssituatie en inzonderheid betreffende de duur van de evaluatieprocedures die worden ingeleid tussen de dag waarop het ontworpen besluit als geheel in werking treedt, te weten de eerste dag van de maand na die van de bekendmaking van het besluit in het *Belgisch Staatsblad*, en de dag waarop, een jaar later, artikel 2 van het besluit in werking treedt.

2. Wanneer als dag van inwerkingtreding een bepaalde datum wordt vastgesteld (zoals *in casu* “op de eerste dag van de maand na die waarin het [voorliggende besluit] is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad”), moet, volgens aanbeveling 156 van de wetgevingstechniekcode, erop worden toegezien “dat de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* tijdig gebeurt, dit wil zeggen ten minste tien dagen vóór de voorgeschreven datum van inwerkingtreding, zodat de belanghebbenden de termijn van tien dagen niet wordt ontnomen waarover ze normalerwijze beschikken om kennis te nemen van de tekst en zich ernaar te richten”⁵.

⁵ *Ibid.*, aanbeveling 156.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	M. PÂQUES,	
Mevrouw	A. WEYEMBERGH,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
de Heer	Chr. BEHRENDT,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer Y. DELVAL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN